

## 行政機関個人情報保護法の制定と条例の改正

島 田 茂

### はじめに

平成一五年五月三〇日、国は、昭和六三年に制定された「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律」<sup>①</sup>を全面的に見直し、「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」(以下、「行政機関個人情報保護法」という。)を制定した。この法律は、①内閣における行政機関だけでなく内閣にたいし独立性を有する会計検査院等の国家機関も対象に加える(二条一項)、②開示請求制度等の対象情報のなかに、電子計算機処理された個人情報のみならず、それ以外の行政文書に記録されている個人情報を含める(二条三項、一二条)、③開示請求制度に加え、新たに訂正および利用停止等に関する請求制度を設け、本人の関与の途を拡大・強化する(二七条以下、三六条以下)④開示・訂正および利用停止等の決定についての不服申立てに関して第三者的な審査機関を設置(四二条以下)するなど、昭和六三年に制定された法律にはみられない制度上の改善を行ない、

これによって行政機関における個人情報の取扱いの適正化を実現しようとするものであった。

もつとも、行政機関個人情報保護法は、国の行政機関による個人情報の取扱いを規制の対象とするものであり、自治体による個人情報の取扱いまで直接の対象とするものではない。また、行政機関個人情報保護法が制定される以前から、自主条例を制定し、個人情報保護制度を設置・運用してきている自治体は少なくない。このような点からみると、行政機関個人情報保護法の制定が自治体の個人情報保護の制度運営に与える影響はそれほど大きいものではないと考えることもできる。しかし、実際には、行政機関個人情報保護法の制定・施行に合わせて、多くの自治体が個人情報保護条例の改正を試みた<sup>2)</sup>。

このような自治体の対応を自主性の欠如として批判することは妥当ではない。市民の立場からすれば、国と自治体の制度が異なる原理・原則のもとで運用されるより、同一の基準で運用されるほうが分かりやすい。また、行政機関がその業務を行なうのに必要な個人情報の取扱いについて妥当する原理・原則に関して、国と自治体の間に基本的な差異を設ける合理的な理由も見当たらない。

しかし、個人情報保護制度が依拠する原理・原則についてはともかくとして、具体的な制度の内容に関していえば、制度設計者が、自らの視点を、行政事務の効率的な運営を重視する側におくか、それとも市民の権利保護を重視する側におくかによって大きく変わってくる。自治体は、このことを認識したうえで、行政機関個人情報保護法の内容を評価し、同法について積極的に評価する点があれば、当該自治体の判断でそれを取り入れ、また、反対に、当該自治体が、個人情報保護の理念・目的からみて同法上の制度に問題があると判断すれば、これに従うのではなく、以前から運用してきた当該自治体の制度を堅持し、それをさらに発展させていく道を選ぶことが求められる。

以下では、このような観点から、自治体が、行政機関個人情報保護法の制定にたいして、どのように対応したのかという論点を、各自治体における条例改正の動きを中心にして、検討していくことにしたい。当該条例改正については、行政機関個人情報保護法の制定以降、平成一五年中頃から一七年にかけて各自治体の個人情報保護審議会において集中的に審議されることになった。<sup>(3)</sup> 一般的にいつて、個人情報保護審議会の検討結果は自治体の条例改正に直接的に反映されるものと考えられる。そこで、本稿においても、各自治体の審議会答申に注目して検討を進めることにする。<sup>(4)</sup>

また、条例改正の内容・範囲は多岐にわたり、本稿において、そのすべてを扱うことはできない。そこで、条例改正に関わる事項を、①「実施機関における個人情報の収集・利用・管理等」(利用目的の明示、目的外利用・提供、オンライン結合、罰則等)、②「実施機関にたいする請求権の行使」(不開示事由、裁量的開示、利用停止請求制度の導入等)、③「民間事業者関係」(事業者指針の策定、条例に基づく調査・勧告等)に分けたうえで、本稿では、まず、①「実施機関における個人情報の収集・利用・管理等」に相当する部分を扱うことにし、②(中心的には利用停止請求制度の導入)および③に該当する部分については別稿において検討の対象とすることにしたい。

## 一、個人情報の収集

### (ア) 適正な個人情報の取得

行政機関個人情報保護法は「適正な個人情報の取得」について特別な規定をおいていない。これは、行政機関が、法令を順守して、適法かつ適正に個人情報の取得にあたるべきことは国家公務員法等の法令に定められてい

ることから、この点を改めて同法で規定する必要はないという理由からである。<sup>(5)</sup> 地方公務員についても地方公務員法において法令順守義務が定められているが<sup>(6)</sup>、自治体の審議会答申は、個人情報の取得にたいする規制の重要性を特に考慮して、また、特別職の職員や地方公社等の外郭団体の職員には同法が適用されないことから、この規定をおく意味はあるとする。<sup>(7)</sup>

(イ) 利用目的の明示

行政機関個人情報保護法は、本人から直接書面に記録された当該本人の個人情報を取得するときは、原則として、本人にたいして、その利用目的を明示しなければならぬと規定する(四条)。これにたいして、神戸市審議会は、以下の理由から、この規定を不要とする。<sup>(8)</sup>

すなわち、行政機関個人情報保護法は、個人情報の届出制度において、すべての個人情報ファイルが届出の対象にはなっておらず、また、本人収集の原則を定めていないことから、行政機関が本人から直接書面に記録された個人情報を取得するときは、予め、本人にたいしてその利用目的を明示することとしたものと考えられる。しかし、同市においては、すべての個人情報取扱事務について実施機関が目録を作成し、その目録が事務の目的も含めて一般の閲覧に供されており、本人は自ら事務の目的を確認できるようになっていること、また、本人収集の原則が定められ、実施機関が個人情報を収集する際に事務の目的を本人に明示することになっていることから、本人から文書で個人情報を収集する際に利用目的を明示する旨を重ねて規定する必要はない。<sup>(9)</sup>

(ウ) 「保有」の制限

行政機関個人情報保護法は、同法三条において、個人情報の「保有」の制限について規定するが、京都市審議会は、個人情報の保有の段階からだけでなく収集の段階から規制すべきとの観点から、この点に関して条例改正

の必要はないとする<sup>(10)</sup>。

他方、自治体の実施機関が、本人等から収集するだけでなく、個人データを自ら作成し管理・利用する場合もあることから、個人情報の作成、取得および維持管理を含めて「個人情報の保有」としてとらえたうえで、それらを一体的に規制することに意味があるとする答申<sup>(11)</sup>、あるいは、本来、適法かつ適正な個人情報の収集の原則や不要個人情報の廃棄・消去義務の規定だけで十分ではあるが、これらの規定とは別に不必要な個人情報を保有しない義務を確認的に明示しておくことは意味があるとする答申もある<sup>(12)</sup>。

(エ) センシティブ情報の収集禁止

行政機関個人情報保護法はセンシティブ情報の収集制限に関する規定をおいていない。これは、「ある情報がセンシティブ情報であるか否かは、当該情報の種類や内容のみならず、利用目的や利用方法等に大きく左右されるものであり、あらかじめ一律にセンシティブ情報を規定することは困難である」という理由による<sup>(13)</sup>。センシティブ情報とは、思想、信条および宗教、病歴、遺伝情報に関する個人情報など、その取扱いの仕方によっては個人の人格権等を侵害することとなる個人情報等を指す。自治体答申は、行政機関個人情報保護法とは異なり、センシティブ情報の収集制限は今までの運用のなかですでに定着している原則であるとの認識のもとに、この規定を残す方向を示す。

(オ) 自治体の対応

以上のことから分かるように、行政機関個人情報保護法は、個人情報の収集を直接の規制対象から外しているといつてよい。これにたいして、自治体の審議会は、行政機関個人情報保護法とは一線を画し、従来の条例上の諸規制（①収集目的の明確化、②必要範囲の収集、③適法かつ適正な手続による収集、④本人からの収集、⑤

センシティブ情報の収集禁止の原則)を踏襲する立場を明確にしている。すなわち、行政機関個人情報保護法は、個人情報の「保有」の段階から規制の対象とするのにたいして、各自治体の条例は、個人情報の利用・処理等の前段階である「収集」から規制の対象とするとともに、当該行為にたいして、目的拘束の原則および本人収集の原則という個人情報保護制度上の基本原則の妥当性を確認するとともに、個人情報の収集に関わって、手段的・手続的規制(適正な収集および審議会の関与)と内容的・実体的規制(センシティブ情報の収集制限)を課すべきことを求めているのである。

## 二、個人情報の利用・提供

### (ア) 条文の改正

行政機関個人情報保護法は、行政機関が、個人情報を保有するに当たっては、その利用目的をできる限り特定すること、(二三条一項)、そして、その利用目的の達成に必要な範囲を超えて個人情報を保有しないこと(同条二項)を明記したうえで、「変更前の利用目的と相当の関連性を有すると合理的に認められる範囲」であれば、利用目的の変更を認める(同条三項)。また、同法八条一項は、「行政機関の長は、法令に基づく場合を除き、利用目的以外の目的のために保有個人情報を自ら利用し、又は提供してはならない」と目的拘束の原則、外部提供の原則禁止を掲げたうえで、「行政機関が法令の定める所掌事務の遂行に必要な限度で保有個人情報を内部で利用する場合であって、当該保有個人情報を利用することについて相当の理由があるとき」に目的外利用を認め(八条二項二号)、また、「保有個人情報の提供を受ける者が、法令の定める事務又は業務の遂行に必要な限度で提供に係る個人情報を利用し、かつ当該個人情報を利用することについて相当な理由のあるとき」に国の他の行政機関や

自治体、あるいは独立行政法人等にたいする保有個人情報の提供を認める(同項三号)。

これにたいして、従来、自治体の個人情報保護条例は、①法令に規定があるとき、②本人の同意があるとき、③個人の生命、身体または財産の保護のため、緊急かつやむを得ないと認められるとき、④審議会の意見を聴いたうえで公益上必要があると認めるときに、本来の収集目的とは異なる目的に個人情報を利用・提供することを認めてきた。そして、一般的な傾向として、各自治体の審議会答申は、基本的に、この従来の規定の仕方を踏襲する立場をとる。<sup>15)</sup>

ただし、自治体のなかには現実的な対応を模索する団体もある。たとえば、札幌市の個人情報保護条例(平成十六年改正)は①「同一実施機関内において利用する場合又は他の実施機関に提供する場合であつて、事務に必要な限度で使用し、かつ使用することによむを得ない理由があると認められるとき」、②「国、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人に提供する場合であつて、急を要するときその他実施機関が審議会の意見を聴いてから提供することとすると公益上著しい支障が生ずると認めるとき」に審議会の意見を事前に聴かずに個人情報目的外利用・提供ができるとする。ただし、②については、事後的に審議会に報告することを義務づける<sup>16)</sup>(八条一項五号、六号、四項)。

千葉市の個人情報保護条例(平成一七年改正)では、「当該実施機関の内部で利用し、又は他の実施機関に提供する場合であつて、当該個人情報を使用することに相当の理由があると認められるとき」(八条一項四号)、「国等に提供する場合であつて、提供を受けるものの所掌する事務の遂行に当該個人情報が必要不可欠であり、かつ、当該個人情報を使用することによむを得ない理由があると認められるとき」(八条一項五号)には、審議会の意見聴取の経路をせずに、実施機関の判断だけで個人情報目的外利用・提供が行なわれることになる。本条例は、

外部提供の要件規定につきその例外性を強調する趣旨の文言が用いられているものの、実施機関の内部での個人情報利用、国等にたいする個人情報の提供に関して審議会の意見聴取の必要性を否定している点において、行政機関個人情報保護法との類似性が指摘されうる。

なお、長野県の個人情報保護条例（平成十七年改正）では、千葉市と同様に、実施機関における目的外利用、実施機関以外の国や県等の機関にたいする外部提供について個別規定をおくが、これらの行為については審議会による事前の意見聴取を原則的に義務づけている（五條二項四号、五号、三項）<sup>17</sup>。

（イ） 例外条項の意義

個人情報利用の目的外利用・提供について必ずしもすべての自治体の条例が同一の規定をおいているわけではないが、一般的にみて、①法令に規定があるとき、②本人の同意があるとき、③個人の生命、身体または財産の保護のため、緊急かつやむを得ないと認められるとき、④審議会の意見を聴いたうえで公益上必要があると認めるとき、という要件は多くの自治体で見られる共通項である<sup>18</sup>。そして、個人情報保護条例の定めるこれらの例外条項の相互の関連性は、次のように理解することができる。

まず、自己情報コントロール権の保護の観点からするならば、個人情報の目的外利用・提供を行なうについては、改めて本人の同意をもらうのが原則となる（本人同意）。しかし、他に正当な根拠があれば、本人の同意がなくても、個人情報の目的外利用・提供が認められることになる。その一つが、法令等の規定の存在である。本人の同意を得ることなく個人情報利用の目的外利用・提供を行なうことの正当性が法律等の法形式において認められた場合、自治体は当該行為を行なうことができるのである<sup>19</sup>。

さらに、本人の同意がなく、また、法令等の根拠がなくても、緊急状態において個人の生命・健康等を保護す



るために個人情報目的外利用・提供を行うことが必要になる場合もある。この場合、目前に迫った法益の侵害を回避すること、あるいはすでに毀損された法益を早急に回復すること（緊急性）と、これらの目的を実現するために、個人情報を当初の収集目的以外に利用・提供することも「やむを得ない」とされる具体的な事情の存在（必要性）が要件となる。そして、以上の三つの要件（法令の規定、本人同意、緊急時対応）に該当しないにも拘らず、個人情報目的外利用・提供を行なうことが必要とされる場合に備えて審議会の関与が制度化されているのである。

個人情報目的外利用・提供が認められる場合を過不足なく個別規定において列挙することは立法技術上困難を伴う。また、市民の権利・利益の保護と情報利用の公益性との比較衡量のなかで個人情報の目的外利用・提供を認めることが妥当であると判断される場合もある。このような点を考慮するならば、個人情報の目的外利用・提供を実施機関の個別判断に委ねる一般的な規定をおくことも不当であるとはいえない。ただし、この種の規定に基づく実施機関の決定に正当性を与える制度的仕組みが不可欠である。それが審議会の関与である。第三者的な立場のたつ構成員によって組織された審議会の場において、個人情報目的外利用等によってもたらされる行政運営上の便益や市民の利益、他方、これによって生じる市民の権利・利益の侵害の可能性・程度等の諸要素を総合的に考慮・検討したうえで実施機関の案が妥当であると認められたとき、実施機関の決定は正当性を得ることができるのである。<sup>(20)</sup>

行政機関個人情報保護法は、本人同意（八条二項二号）、法令の規定（八条一項）については規定するが、緊急時の保護措置<sup>(21)</sup>および第三者機関の関与については規定していない。その代わり、前述の規定のように、所掌事務の遂行に必要な範囲内において行政機関内部で個人情報を利用することについて、また、保有個人情報を受ける

者が、法令の定める事務・事業の遂行に必要な範囲で当該個人情報を利用することについて「相当な理由のあるとき」に個人情報目的外利用・提供を認める（同条二項二号、三号）。

この場合、「相当な理由」の有無を判断するのは個人情報を利用または提供する行政機関の長である。<sup>(22)</sup>総務省行政管理局監修による解説書によると、「相当な理由があるとき」とは、「行政機関の恣意的な判断を許容するものではなく、少なくとも、社会通念上、客観的にみて合理的な理由があることが求められる。相当な理由があるかどうかは、当該保有個人情報の利用目的等を勘案して、行政機関の長が個別的に判断することになるが、例外的に利用目的以外の利用・提供が許容されるという本号の趣旨から、例外としてふさわしい理由であることがも認められる」と述べるが、<sup>(23)</sup>実際に、個人情報の目的外の利用・提供が「客観的にみて合理的な理由」、また「例外としてふさわしい理由」に基づいて行なわれるのかどうかを第三者的にチェックする機会は設けられていない。<sup>(24)</sup>

すでに述べたように、目的拘束の原則・外部提供の原則禁止の例外として個人情報の目的外の利用・提供が行なわれるには、それを正当化する理由が必要となる。条例は、この点に関して、本人の同意、法令の規定、緊急時の対応、審議会の関与等を規定していることはすでに述べた。しかし、行政機関個人情報保護法は、審議会の関与を前提としない制度を採用したために、個人情報目的外利用・提供が許容される場合の具体的な判断を行政機関の長に一方的に委ねることになる。しかし、行政機関の長が、個人情報の目的外の利用・提供を行なう「相当な理由」がある、また、国のその他の行政機関や自治体、独立行政法人以外のものに提供する「特別の理由」があると判断したとしても、そのことだけで目的拘束の原則・外部提供の原則禁止の例外を承認するに足りる正当な理由があると帰結することはできない。<sup>(25)</sup>

各自治体において審議会が実際に本来の機能を果たしているかどうかの問題とは別に、国や自治体が、目的拘

東の原則・外部提供の原則禁止の基本原理に基づいた個人情報保護制度をつくらうとするかぎり、例外的事例の正当性の確認を当該個人情報保有する行政機関の長だけに委ねるのではなく、第三者的機関としての審議会がその意思決定過程に参与する仕組みを用意しておくことは必須の制度的条件になると思われる。<sup>(26)(27)</sup>

(ウ) 電算機のオンライン結合

総務省は、すでに触れたように、オンラインの原則的結合禁止の規定を見直すよう自治体に求めた。しかし、自治体が、条例において、オンラインの結合禁止の原則を採用しているのは、オンラインによる個人情報の提供は、大量の情報を一度に送信できるといふ利便性はあるが、その一方において、①オンライン結合先と大量の個人情報とを共有することから、不正アクセスや個人情報の漏洩が生じた場合、その被害は甚大なものになりかねない、②また、相手方の個人情報の保護体制が十分に講じられていないおそれがある、③個人情報の流れを目的拘束の原則の観点からチェックすることが極めて困難である、という理由による。

総務省は、電算機のオンライン結合による個人情報の利用禁止という原則自体が今日の高度情報通信社会の実態に合わないこと、あるいは政府が進める電子政府構想にとって阻害的な影響を与えるおそれがあることなどを考慮に入れているものと考えられるが、オンラインによる個人情報の提供が上記のような問題点を有している以上、原則禁止としたうえで、その必要性が生じた場合には、個別的に審議会にかけ、実施機関は、その審議結果を踏まえたうえで、オンライン結合の可否を判断するという手続をとるべきであろう。そして、実際、この点に關しては、従来の規制を維持する自治体が圧倒的に多いといえる。<sup>(28)</sup>

## 三、罰則規定の導入

## (一) 行政機関個人情報保護法の罰則規定

従来の個人情報保護条例の多くは、自治体の組織的活動の一環として行なわれる、個人情報の収集、管理、利用等の行為の適正化に焦点を合わせてつくられ、自治体の職員による個人情報の漏洩、悪用等の非違行為の規制は、その対象とはせず、専ら地方公務員法や刑法等の懲戒・処罰規定によって対処する傾向がみられた。

このように、従来、個人情報保護条例は、職員の非違行為による自治体や住民の法益侵害にたいする制裁の法体系とは一線を画する仕組みがとられてきたのであるが、行政機関個人情報保護法の制定を契機として、個人情報保護条例のなかに自治体職員や受託事業従事者による個人情報の漏洩や悪用にたいする処罰規定を積極的に取り入れる自治体が増えることになった。

行政機関個人情報保護法では、行政機関の職員が①個人の秘密事項を含む個人情報ファイルを正当な理由なしに提供した場合(五三条)、②個人情報を自己または第三者の不正な利益を図る目的で提供または盗用した場合(五四条)、また、③行政機関の職員が、その職権を濫用して、職務外の目的で個人の秘密事項を含む個人情報記録を収集したとき(五五条)に罰則規定が適用されることになる。

これらの規定においては、「正当な理由なしに」、「自己または第三者の不正な利益を図る目的で」、「職権を濫用して、職務外の目的で」等の文言が要件規定として用いられているが、それぞれの言葉の法的意味の異同は必ずしも明確ではない。

①と③については個人の秘密に属する情報を提供・収集することが違法性の認定要件とされているのにたいし

て、②では、同じ個人情報ではあっても、情報内容の秘密性は問題とされていない。公務員法上の守秘義務違反を理由に罰則の対象となる非違行為が実質的にみて秘密にすべき事項の漏洩に限定されてきたことを考えると、①と③の規定にみられるように、「秘密を含む個人情報ファイル」の提供や「秘密を含む事項が記録された文書」等の収集を罰則の対象とするのが筋であろう。これにたいして、②については、提供・盗用される情報が秘密事項であることを要件とするものではない。これは、当該規定が個人情報を利用して行なわれる行為の違法性に着目して処罰する規定であることにその理由を求めることができる。<sup>(30)</sup>

また、①と②は適用対象行為において国家公務員法上の守秘義務規定と重複する可能性があるが、大量の個人情報<sup>(31)</sup>が記録されたファイルの流出による被害の重大性を勘案したうえで特に重い罰則を科す趣旨であると理解することができる。

## (二) 罰則規定の導入に伴う問題点

自治体は、行政機関個人情報保護法の罰則規定と同様のものを条例に新たに取り入れるが、条例への罰則規定の導入に際しては、行政機関個人情報保護法の制定にはみられない自治体固有の問題が存在する。

### (ア) 罰則規定の区域外適用

条例の効力が及ぶ範囲は当該自治体の区域に原則として限定される（属地主義）。しかし、たとえば、特定の自治体の分限・懲戒手続条例を他の自治体に設置された出張所に勤務する当該自治体の職員にたいして適用する、あるいは、当該自治体の地域内に不動産を有している他の自治体の住民にたいして固定資産税に関する地方税条例を適用するといったような場合には、当該自治体と特別な法的利害関係を有する者にたいする条例の適用の事

例として扱うことができ、これらの事例をあえて属地主義にたいする例外としてとらえる必要はない。問題は、特定の自治体との関係において、このような特別な法的利害関係を有しない者が、当該自治体の区域外において条例に抵触する行為を行なった場合にも条例が適用されるかという点である。

もつとも、特定の自治体が、その団体としての利益や住民の利益と全く関係のない事柄について、その区域を越えて条例で規制することは考えられない。自治体がその条例の効力を区域外にまで及ぼそうとするのは、そのようにしなければ当該自治体の利益またはその住民の利益の保全が図られないからである。

住民の個人情報の悪用等の違法行為はこの住民が居住する自治体の区域内で起こるとは限らない。ある自治体から業務委託をうけた事業団体の職員が当該自治体から提供を受けた個人情報ファイルを当該自治体の区域外で正当な理由なしに第三者に提供することは十分に考えられる。このような場合に条例の適用がないということになれば、条例の罰則規定の実効性は不完全かつ脆弱なものになる。

このような点を考慮して、条例において区域外適用を明記する自治体もあるが、条例で罰則規定の区域外適用を認める規定をおいたとしても、そのことによって直ちにその区域外適用が適法になるとはいえない。条例が規定する罰則が当該自治体の地域事務に係る事項を対象とするものであることは条例の区域外適用の前提条件であり（自治法二条二項）、このような前提を欠く条例は、たとえ当該条例の効力を区域外に及ぼす旨の規定がそのなにかにおかれていたとしても、違法視されることになるであろう。

しかし、自治体が管理する個人データの不正記録や不正記録媒体の譲渡等の違法行為が行なわれることによって当該自治体やその住民が被害を受けるおそれは、当該違法行為が行なわれる地域に関わりなく生じうる。そうであるならば、罰則規定の創設も含めて、これらの行為の規制は、もとより当該自治体の管理する個人データの

違法な提供、利用等に限定してのことではあるが、当該自治体の地域事務の範囲内とみることができると考えられる。

(イ) 地方議員にたいする罰則規定の適用

国会議員は行政機関個人情報保護法の対象とはならない(二一条)。これにたいして、地方議会の議員については、罰則規定の対象とする自治体(川崎市、横須賀市、岐阜市など)と、そうでない自治体(横浜市、静岡市、高知市)とに分かれる。

議員を罰則規定の対象としないことについては、議員は議長の指揮命令権に服するものではないことから条例上の実施機関の職員としてとらえることが困難であること、議決機関としての議会の自立性にたいして一定の配慮を行なう必要があることなどの理由が挙げられる。しかし、行政機関個人情報保護法の罰則規定の対象となるのは極めて違法性の強い行為であり、このような行為を条例において罰則の対象としても、議員の正当な業務活動に深刻な影響を及ぼすとは考えられない。自治体が効果的な個人情報保護制度の確立に向かって努力していることを市民に示す意味でも、一般職の職員だけでなく特別職の地方議員にも罰則規定を適用することには意味がある。

いずれにせよ、国は地方議員にたいして罰則規定を適用すべきかどうかについて明示的な見解を表明しておらず、その理由によるものであるかどうかは定かではないが、この点に関する条例の立場は一樣ではない。<sup>34)</sup>

(ウ) 指定管理者にたいする罰則規定の適用

平成一五年の地方自治法の改正により、公の施設の管理に関する指定管理者制度が創設された。この制度は自治体が指定する法人等に公の施設の管理を行なわせようとする制度であり、民間事業者もその対象に含まれる。

従来、自治体が施設管理を通じて取得してきた個人情報は今度は指定管理者によって取得・管理されることになることから、個人情報保護の観点から必要な措置を講じる必要が生じてくることになる。

地方自治法が規定する指定管理者制度の導入にあたっては、指定管理者がその職務を通じて取得した個人情報の取扱いに十分に注意すること、個人情報の保護に関して必要な事項を施設管理条例に明記すること、また、個人情報保護条例においても、指定管理者との間で締結する協定書のなかに必要事項を盛り込むよう義務づけることが国から求められている。<sup>(35)</sup>このようなこともあって、各自治体は指定管理者もまた罰則規定の対象とする傾向にある。<sup>(36)</sup>

#### 四 受託業務者にたいする規制の強化

出資法人等にたいする事務事業の外部委託の増大に伴って自治体の保有する個人情報の外部の団体に提供される機会が拡大した。そして、このことに伴い、自治体の職員だけでなく、受託事業者についても、同様に、個人情報の保護の観点から厳しく規制していくことが求められることになる。従来は、受託事業者の従業員が自治体から提供された個人情報を不正使用したり漏洩したりした場合には契約解除等の民事法的対応で処理するものとされてきた。しかし、今日では、より積極的に刑事法的小よび行政的対応を行なうことが求められるようになってきているのである。

##### (ア) 罰則規定の適用

行政機関個人情報保護法は、国の行政機関の職員だけでなく、行政機関から個人情報の処理を委託された事業者の従業員が、その個人情報を利用・漏洩したような場合にも罰則規定の適用を認める（五三条、五四条）。



自治体においても、財政難に起因する「行政改革」の一環として業務の外部委託の活用が顕著になるなか、罰則規定の受託業務従事者への適用拡大は不可避となる。<sup>(37)</sup> 罰則規定の受託業務従事者への適用拡大は、業務委託から生じてくる個人情報の不正利用・漏洩等のおそれの拡大にたいする予防策になるとともに、これにより実際に個人情報不正利用等が減少することになれば、個人情報に係る事務事業の民間委託を正当化する一つの論拠を提供することにもなる。<sup>(39)</sup>

(イ) 行政的監督措置の強化

行政機関個人情報保護法は、行政機関から個人情報の取扱いを受託した者も、当該個人情報の漏洩、滅失または毀損の防止等個人情報の保護のために必要な措置を講じなければならぬと規定する（六条一項）。また、受託業務に従事している者等の秘密保持義務や不正利用の禁止についても定める（七条）。従来、自治体が個人情報の取扱い業務を外部委託する場合には、業務委託契約書等において個人情報の漏洩の禁止条項を入れる程度の措置に止まっていたのが、今日では、個人情報の保護をより一層確実なものにするためにも、行政機関個人情報保護法と同様、受託者等の適正な情報管理責任を条例で明記することが求められるであろう。

また、「個人情報の保護に関する法律」（平成一五年法律五七号）は、取扱いを委託された個人データの安全管理が図られるよう、委託者たる個人情報取扱事業者の受託者にたいする監督責任を明記する（二二条）。この点に關していえば、委託者が自治体である場合であっても、個人情報取扱事業者と同様、受託者にたいする積極的な監督責任が生じることになると考えるべきであり、このため、交付した情報に関する処理業務の安全性・機密性が確保されるよう条例において委託者たる自治体の立入検査権限を明示するとともに、<sup>(40)</sup> 業務委託契約書において複写の制限、契約終了時における資料の返還、データ消去義務などを必要に応じて定め、よって、業務終了後に

についても情報の漏洩等が生じないように、安全対策を講じておくことが求められることになる。

### おわりに

行政機関個人情報保護法については、自治体が、自らの個人情報保護制度を創設・改正するにあたって積極的に参考にするべき点と、そうすべきでない点がある。自治体の職員や受託事業者の権限濫用や非違行為によって市民が不測の不利益を被らないようにするためには、地方公務員法上の服務規定の適用や受託契約の解除等の民事法的対応に止まらず、罰則規定の創設等によって、今まで以上に自治体の職員や受託事業者にたいする規制を強化することもやむをえない。また、行政機関個人情報保護法によって取り入れられた、個人情報<sup>(4)</sup>の利用停止請求制度も、それがどの程度機能しうるものかという点に関しては未だ定かではないが、市民の権利保護あるいは個人情報<sup>(4)</sup>の収集・利用等の適正化の観点からみて導入することは望ましいことである。

しかし、目的拘束の原則・外部提供の原則禁止については、行政機関個人情報保護法は、この原則を放棄するものではないが、その規範的実効性の担保の観点からみて十分な制度上の保障を用意しているとはいえない。すでに述べたように、行政機関個人情報保護法には、自己情報の開示・訂正請求や利用停止請求の制度がおかれている。そして、市民が当該制度を利用することによって行政機関による個人情報の収集・管理・提供等の行為の正当性を外部からチェックすることもできないわけではない。しかし、個人情報の目的外利用・提供についての実施機関の組織としての決定にたいして事前に審査し、状況によっては必要な修正を施すような力を自己情報開示請求制度等に期待することはできない。自己の個人情報<sup>(4)</sup>が国や自治体においてどのような目的でどのように使われているかを行政組織の外にいる個人が知ることは困難である。また、それを知ることができても、それ

は実際に個人情報を利用・提供された後のことが多い。さらに、個人情報の利用自体は了承するが、一定に条件を付したいという市民からの要求は陳情扱いとなり、法的にはいうまでもなく、事実上の強制力も、さほど期待できない。<sup>(42)</sup>

これにたいして、審議会は実施機関の意思決定過程に関与することが制度的に認められ、そこで、個人情報保護の観点から、個人情報の適正な利用等について定期的に事前審査を行なう権限が認められている。

確かに、審議会を設置しているすべての自治体において個人情報の目的外利用・提供が適切に行なわれていると断定することはできない。「本人の同意」や「法令等の規定」の要件を「拡張解釈」することによって審議会にかけずに実施機関の判断だけで個人情報目的外利用・提供を行なう事例もあれば、また、実施機関が個人情報の目的外利用・提供が行なわれる事例を予め類型化して審議会に提示し、それを一括承認してもらうことによって、それ以降、当該類型に該当すると実施機関が判断した事例については審議会にかけずに目的外利用・提供を行なうという制度を採用している自治体も少なくない。

同類の案件で何度も審議会にかける必要がないような場合には、典型的に一括承認する答申ですませることも認められるべきであるが、この手法が乱用されることになる。審議会の機能は形骸化するおそれがある。審議会が一度承認を与えた事項の再点検、当該類型に当てはまるとした実施機関の判断の妥当性等を定期的に検討する機会が設けられることも必要である。

審議会の機能は、可能性としては、多様なものが考えられる。<sup>(43)</sup> 一方において、この審議会の多様な機能を活用しながら、他方において、自己情報の開示・訂正・利用停止等の請求制度を活性化させることによって、個人情報保護制度の実効性が確保されることになる。この点において、多くの自治体が罰則の規定や利用停止請求制度

の導入については行政機関個人情報保護法に歩調を合わせつつ、個人情報の収集・利用・提供等の規制に関して審議会制度を中心とした既存の制度を堅持したことは妥当な対応であったと評価することができる。

(1) この法律については、行政機関による個人情報の利用等を法的に正当化する側面が強く現れ、個人の権利保護の観点からの規制が十分ではないとする批判が投げかけられた（渡辺脩「行政機関と個人情報」法学セミナー四〇四号四三頁以下、清水英夫「個人情報保護法の批判的検討」青山法学論集三一巻一・二・三合併号五九頁以下参照）

(2) 平成一五年六月、総務省は、個人情報保護関連法の制定を受け、各都道府県、政令市にたいして、個人情報保護条例の未制定の自治体についてはその制定を、すでに制定している自治体には必要な見直しを行なうよう求めた（総行情第九一号平成一五年六月十六日）。その内容は、①マニュアル処理情報も対象に含める、②対象機関をすべての執行機関に拡大する、③開示請求、訂正請求、利用停止請求制度を導入する、④外部委託にたいする規制を強化する、⑤不服申立手続、苦情処理制度の整備を行なう、⑥個人情報の不正利用等について罰則規定を導入する、⑦オンラインの原則的結合禁止の規定を見直す、というものである。

(3) 一般的な傾向としていえば、個人情報保護制度における第三者的機関として、個人情報の収集、利用、提供等の過程に関与する審議機関と自己情報の開示・訂正・利用停止等の請求にたいする実施機関の拒否処分について不服申立てが提起された場合に実施機関から諮問を受けて答申を行なう審査機関とを分けて設置する自治体が多い（神奈川県、京都市、横浜市等）。しかし、「審議会」のなかに審査機関として部会を設置する自治体（神戸市）あるいは「審査会」が審議機関としての役割を同時に担う自治体もある（三重県、宮城県等）。審査機関においては、争訟事件を扱うことから守秘義務が特に重要視されること、また、条例の適用が中心的な審議内容となることから比較的少人数で、かつ法律を専門とする学者や弁護士が中心的な構成メンバーとなる。これにたいして、審議会においては、具体的な個人情報を取り扱われる機会が少なく、また、法律の専門家だけでなく、電算機システムや自治体政策等の幅広い分野から選出された専門家や一般市民の代表者が参加することになり、構成員の数も審査機関に比べて多くなる傾向にある（神戸市のように、「審議会」が審査機能を行使する場合には審議会メンバーである学者や弁護士によって別途審査機能を果たす部会が設置されることになる）。このように、「審議会」

- と「審査会」の組織・役割・権限等は必ずしもすべての自治体で同じであるということとはできないが、本稿では第三者的機関から提示された答申を「審議会答申」としてとらえる（したがって、三重県のように「個人情報保護審査会」からだされた答申もここでは対象とする）。他方、「審査会」という用語を使うときは、第三者的機関として実施機関の個人情報の収集・利用、提供等の過程に関与する機関を指すものとする。したがって、「審査会」という名称を有する機関であっても、このような意味での関与・審議機能を果たす機関であるならば、「審議会」に含めることにする。
- (4) 都道府県と市町村では組織や権限の違いによって答申の内容も違ってくる。都道府県において中心的な論点となったのは、公安委員会および警察が収集・利用・管理する個人情報の取扱いである。警察業務は、一般的にあって、その取り扱う個人情報に犯罪の捜査や公共の安全と秩序の維持活動に深く係り、機密性が強く、特殊性を有しているなどの理由から、収集制限、個人情報の目的外利用・提供の制限等において一定の配慮が必要であるとされている（三重県審査会答申、高知県審査会答申、長崎県審査会答申等参照）。このように、都道府県と市町村の審議会答申の内容について一定の相違がみられるが、本稿では同じ普通地方公共団体の個人情報保護制度として共通する部分を対象に検討することにする。
- (5) 総務省行政管理局『行政機関等個人情報保護法の解説』、ぎょうせい、二〇〇五年（以下、「解説」で引用する。）二二三頁以下、宇賀克也「行政機関等の保有する個人情報の保護に関する法制の充実強化について（上）」ジュリスト二二六号一〇五頁参照。
- (6) 名古屋市審議会答申五頁。
- (7) 福岡市審議会答申八頁。
- (8) 神戸市審議会第二次答申一頁以下。
- (9) 同旨、京都市審議会答申四頁、名古屋市審議会答申五頁以下。神戸市の条例では、以前から「個人情報収集しようとするときは、個人情報を取り扱う事務の目的を明確にし、……」という文言が取り入れられている（七条一項）。一般的にあって、本人収集の際に収集目的を相手方に明示することを条例で明記することには一定の意味があると考えられる（大阪市審議会答申八頁、福岡市審議会答申九頁以下参照）。
- (10) 京都市審議会答申三頁。
- (11) 福岡市審議会答申八頁、名古屋市審議会答申五頁。

- (12) 大阪府審議会答申一〇頁。
- (13) 解説・二四頁以下。宇賀克也・ジュリスト二二一六号一〇五頁参照。
- (14) このような行政機関個人情報保護法の規定については、すでに「行政実務の便宜に配慮し過ぎる規定の仕方になっており、制限になっていない」という厳しい批判が投げかけられている（日本弁護士連合会「個人情報保護条例の改正に向けての提言」(二〇〇四年) 四頁)。
- (15) たとえば、神戸市の個人情報保護条例は、個人情報利用の目的外の利用・提供が認められる場合を①法令等に規定があるとき（九条一項一号）②本人の同意があるとき（同項二号）③個人の生命、身体または財産の保護のため、緊急かつやむを得ないと認められるとき（同項三号）④前三号に掲げるもののほか、実施機関が審議会の意見を聴いて公益上特に必要があると認めるとき（同項四号）に限定する。
- (16) 札幌市審議会答申五頁。
- (17) 長野県審議会答申一七頁。ただし、犯罪の予防、鎮圧等の警察業務については審議会の関与は及ばない。
- (18) これ以外に「出版・報道等において公にされているとき」などの要件を入れている条例もある（京都市条例八条一項三号など）。
- (19) ただし、自治体が管理する個人情報の利用等の行為の責任は当該自治体にあるのであって、個人情報の目的外利用・提供について、国の法令解釈に一方的に依拠したり、個人情報の利用等についての規律を含むものとは考えられない関連法令を強引に援用することによって、その正当性を導きだして行くことには問題がある。この点については別の機会に論じることにする。
- (20) 確かに、この場合の審議会の判断は実施機関にたいして法的拘束力をもつものではない。しかし、すでに述べたように、それが事実上のものであれ、審議会の判断が実施機関の決定に及ぼす影響は決して小さいものではない。また、実施機関が、かりに審議会の意見とは異なる決定をしても、それについて理由を明示することが求められるであろう。
- (21) 緊急事態における個人情報報の外部提供については、行政機関個人情報保護法八条二項三号または四号で規定する「相当な理由」あるいは「特別の理由」に該当するものとしてとらえることになるのであろう（宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説（第二版）』、有斐閣、二〇〇五年、二五二頁参照）。

- (22) さらに、行政機関、自治体、独立行政法人以外の者にも、「特別の理由」があると判断されれば、提供することが認められることになる（八条二項四号）。「特別の理由」とは「相当な理由」よりも厳格な要件を意味し、①行政機関に提供する場合と同程度の公益性があること、②提供を受ける側が自ら情報を収集することが著しく困難であるか、または提供を受ける側の事務が緊急を要すること、③情報の提供を受けなければ提供を受ける側の事務の目的を達成することが困難であること等の理由を意味する（解説・四一頁）。しかし、いずれにせよ、「特別の理由」の有無は個人情報を管理する行政機関の長が判断することになる。
- (23) 解説・四〇頁。
- (24) 千葉県審議会は、本人同意、法令の根拠、緊急時対応、審議会関与による公益判断等を例外事項とする従来の条例の規定を維持すべきとしたうえで、行政機関個人情報保護法のように、行政機関内部での利用（八条二項二号）、他の行政機関等への提供（同項三号）、行政機関以外のものへの提供（同項四号）といった「一般的な例外規定」については、このような例外事項について利用・提供の必要が生じた場合には審議会の意見を聴いたうえで実施する制度が同県では確立していることを理由に採用すべきではないとする（千葉県審議会答申一〇頁）。
- (25) 「相当の理由」があるかどうかの行政機関の長の判断は自由裁量ではなく裁判所の全面的な司法判断の対象になるとしても（塩野宏『行政法Ⅰ（第四版）』、有斐閣、二〇〇五年、三三〇頁）、裁判所の関与は事後的であり、かつ違法性の判断に限定されていることから、審議会の代替的な役割を裁判所に期待することはできない。
- (26) この観点から、本人の同意、法令の規定、緊急時対応（事後的な報告は必要）については、審議会による事前の意見聴取手続による正当性の付与は必要ではないことになる（京都市審議会答申七頁）。ただし、このことは、法令の規定等があれば、審議会の関与が一切否定されるべきであるということの意味するものではない。実施機関による根拠法令の解釈が適切であるかどうかなどについて審議会の意見を聴取することは実施機関の判断の客観性を担保するうえにおいて有意義である。
- (27) 電子計算機処理による個人情報取扱事務の処理の開始・変更の際の審議会の事前関与および通信回線による電子計算機の結合の原則禁止については、これを堅持する自治体が多数である（札幌市審議会答申六頁、神戸市審議会答申四頁等）。これにたいして、千葉市審議会は、国の通知（平成一五年六月一六日付総務省政策統括官通知）に従い、オンライン結合の一律禁止を外すべきであるとの提案を行なった。そして、これを受けて千葉市の改正条例はオンライン結合の原則禁止の文言を外

したが、その一方において審議会の関与は認めており、この点からも、条例改正が制度運用面においてどのような相違をもたらずかは必ずしも明確ではない。

(28) 総務省は、「一律に禁止するのではなく、提供の目的、利用形態や権利利益の侵害のおそれ、受領者側における保護措置の状況等を個別に検討した上で提供の可否を決定すべき」(前掲通知)としているが、重要なことは、これらの事柄を実施機関が自らの判断だけで決定するのではなく、審議会等の第三者的機関の判断を介在させることである。なお、住民基本台帳ネットワークの差止請求を認容した金沢地方裁判所判決(平成一七年五月三〇日)は、行政機関個人情報保護法による個人情報目的の再利用・提供にたいする規制では同ネットワークによる個人情報のデータマッチングや名寄せを防止し、市民の自己情報コントロール権の不当な侵害を予防する根拠にはなりえないと明言する。

(29) 塩野宏『行政法Ⅲ(第二版)、有斐閣、二〇〇一年、二五三頁以下。  
 (30) 公務員が保有個人情報を利用してストーカー行為を行なう場合、あるいは、親族の経営する事業の勧誘にそれを利用する場合などが考えられる。

(31) 札幌市審議会答申三〇頁参照。なお、行政機関個人情報保護法第七条は「個人情報のみだりに他人に知らせ、又は不当な目的に利用してはならない」と規定するが、この規定については罰則規定がない。口頭で個人情報を他人に教えたり、端末機で個人情報を検索するなどの行為が、この規定に該当する非違行為として考えられるが、これらの行為を行なった職員にたいしては国家公務員法上の懲戒処分、また受託事業従事者については契約解除事由として取り扱うことよって対処することになる。

(32) 神奈川県答申は、自治体においても、行政機関個人情報保護法と同様に罰則規定の導入を図る理由として、第一に、社会の高度情報化、ネットワーク化の進展の結果、個人情報の不当な取扱いにより、住民の権利・利益が侵害される危険性が極めて高まったこと、第二に、個人情報保護法が民間部門における適正な個人情報の取扱いを罰則によって担保しようとしていることに鑑みて、「より模範となるべき公共部門については、より厳しい規律で臨む必要がある」という点に求めている(一頁)。

(33) たとえば、草加市の個人情報保護条例は、「何人も、不正記録行為をしてはならない」(二三条第一項)、「故意又は過失にかかわらず、不正記録媒体を譲り受け、所持し、若しくは第三者に譲り渡し、又は不正複写行為をしてはならない」(同条二項)



と規定したうえで、これらの規定に違反する者に対しては罰則を科すとともに（四七条）、本条例の区域外適用を明記する（五二条）。また、京都市審議会も区域外適用を明示する規定を設けるべきであるとする（二八頁）。

(34) 横須賀市の個人情報保護条例では、実施機関の職員であるならば、一般職、特別職の区別なく、罰則規定が適用されることになる（三二条）。そして、議会も実施機関のなかに入る（二条一号）ことから特別職の議員にも罰則が適用されることになる。これにたいして、神奈川県個人情報保護条例では議員は罰則規定の対象から外されている（二条三項、六三条以下、神奈川県審議会答申、一二頁参照）。

(35) 総務省自治行政局長通知平成一五年七月一七日総行行第八七号。なお、国土交通省住宅局長通知平成一六年三月三一日国住総第一九三号は、「公営住宅の管理にあたっては、入居者の収入や家族構成等個人情報を取扱うことから、入居者のプライバシー保護については十分措置することが不可欠である」と指摘したうえで、「入居者のプライバシー保護については、個人情報保護条例、指定管理者の管理の基準に關する条例または公営住宅の管理に關する条例において指定管理者に対して入居者のプライバシー保護を義務付けるとともに事業主体と指定管理者との間で締結する契約に個人情報の保護に關して必要事項を盛り込むことを規定する必要がある。この場合においては、個人情報保護条例に罰則規定を設けることを積極的に検討することが望ましい。また、個人情報保護条例が制定されていない場合又は個人情報保護条例に罰則規定を設けない場合には、指定管理者の管理の基準に關する条例又は公営住宅の管理に關する条例を定める際に違反に對する罰則規定を設けることが必要である」とする。

(36) 大阪府審議会答申四〇頁、横浜市審議会答申六頁、横須賀市審議会答申一〇頁等。

(37) 自治体が、その業務を民間事業者に委託するには幾つかの理由があるであろうが、やはり財政上の理由が大きな意味をもつことは否定できない。すなわち、業務の種類によっては自治体が自ら行なうより民間の事業者に委ねたほうが安い経費で行なうことができるという認識が多く自治体にあるように思われる。確かに自治体に比べて比較的自由な雇用形態をとれる民間事業者は、契約社員やパート社員を多く採用することによって人件費を低く抑えることができるかもしれない。しかし、そこには、個人情報の保護の観点からみて看過できない落とし穴がある。経費削減の観点から短期雇用の契約社員に業務の遂行を委ねた場合、被雇用者の流動化の現象とともに、個人情報の外部流出のおそれも大きくなる。社員教育の徹底によって個人情報の濫用・流出のおそれを一定の範囲で抑止することができるとしても、やはり長期雇用を前提として採用された従

議員にくらべ、情報流出等のおそれは大きくなると思われる。なお、名古屋市審議会は罰則規定を受託業務従事者に適用拡大することについて慎重な態度をとる（名古屋市審議会答申一一頁）。

(38) 自治体から業務処理を委託された事業者がさらに別の事業者に出当事業の一部を再委託することが考えられる。この場合、「個人情報保護に関する法律」によって受託者は再受託者を監督する義務があるが（二二条）、これだけでは不十分であった、条例の罰則規定を、この再受託者にまで適用することが必要となる。

(39) 横浜市審議会は、実施機関の職員、受託事業従事者、指定管理者の従業員だけでなく、同市の個人情報を扱う「アルバイト、ボランティア、本市と協働事業を行なうNPOの従事者」にたいする罰則の適用も検討すべしと指摘する（横浜市審議会答申六頁）。これは、NPO等の公益的市民団体との「個人情報の共有化」の動きと無関係ではないと思われる。

(40) 自治体の調査権限を委託契約上の権利として位置づけるか、条例上の権限として位置づけるかは一つの論点となる（名古屋市審議会答申一一頁）。

(41) 行政機関個人情報保護法に基づいて自己情報の利用停止を請求することができるのは、開示を受けた個人情報、①適法に取得されたものではない、②利用目的の達成に必要な範囲を超えて保有されている、または③所定の事由に該当しないにもかかわらず利用目的以外の目的で利用または提供されていることのいずれかに該当する場合である（解説・一六〇頁参照）。

(42) 長野県審議会答申は、「本人には、自己の個人情報に対して、開示、訂正及び中止の請求権があるとしても、自らの手を離れてなされる個人情報の取扱いをすべて、また常にコントロールすることはできない」（二六頁）としうえて、「目的外利用・外部提供の適用に際しては、そもそも利用及び外部提供が、実施機関の内部的な行為又は機関間の行為であるとの性質に加え、実施機関の裁量に広く委ねられており、さらにその運用状況も実施機関内部でしか把握されないため、客観的な判断、適正な運用が確保されているか否かの検証が困難である。」そこで、事務の遂行上の必要性などを理由とした目的外利用・外部提供については、実施機関のより適正な判断を確保し、その運用状況を明らかにするため、第三者的な機関である長野県個人情報運営審議会の意見を聴かなければならないとすべきである」と指摘する（一八頁）。

(43) 審議会に期待される役割としては以下のようなものが考えられる。①正当化機能（本人同意（本人収集）、法令の根拠等と並んで個人情報の本人外収集、目的外利用・提供等ついて正当性を付与する）、②修正機能（実施機関が行なおうとする個人情報の目的外利用・提供等について一定の条件をつける、あるいは必要な修正を加える）、③利用停止機能（住民の権利・利益

にたいして侵害のおそれのある個人情報の目的外利用・提供等を中止させる) ④点検・改善機能(本人同意、法令の根拠等について実施機関の判断が正当なものであるかどうかをチェックする。また、個人情報保護制度のシステム自体や個人情報の管理体制に問題があればそれを点検し、実施機関に改善を求める)。⑤市民参加・情報公開機能(学識経験者や市民が委員として参加することにより、また審議会の会議公開や会議資料の公開によって実施機関における個人情報の利用・管理の実態あるいは個人情報保護制度そのものの課題や問題点が外部から分かりやすくなるようにする)。なお、個人情報保護制度の運用における審議会の役割の重要性については、島田茂「個人情報保護制度の活性化と自治体行政の課題」自治研究七八巻一号六五頁以下参照。